



Expediente: CEDH/2VG/PAP/0010/2019

Recomendación 135/2020

**Caso: Detención ilegal por elementos de la policía auxiliar y por la Agente Municipal de la
Localidad de “Pabanco” Municipio de Papantla, Veracruz.**

Autoridad responsable: H. Ayuntamiento de Papantla, Veracruz.

Víctimas: V1.

Derechos humanos violados: Derecho a la libertad personal.

Proemio y autoridad responsable	1
I. Relatoría de hechos	1
II. Competencia de la CEDHV:.....	2
III. Planteamiento del problema	3
IV. Procedimiento de investigación.....	3
V. Hechos probados	3
VI. Derechos violados	5
Derecho a la libertad personal	5
VII. Recomendación 135/2020	9

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a seis de julio del dos mil veinte, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Segunda Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la RECOMENDACIÓN 135/2020, que se dirige a la autoridad siguiente, en carácter de responsable:

2. **AL H. AYUNTAMIENTO DE PAPANTLA, VERACRUZ**, de conformidad con los artículos 1 párrafos primero, segundo y tercero, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 4, 67 fracción II, inciso a), 76, 80 de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 17, 18, 35 fracciones XXV inciso h, XLVIII, 36, 61, 62, 151 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz.

Confidencialidad de datos personales de la parte agraviada

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67 y 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 19 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz y 39 de la Ley Estatal de Víctimas, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos de la parte agraviada, toda vez que no existió oposición de su parte. Sin embargo, la identidad de testigos en el caso será omitida con la finalidad de no vulnerar su derecho a la protección de datos personales. Por tanto, serán identificados bajo la consigna T y el número progresivo que corresponda.

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de esta CEDHV, se procede al desarrollo de los siguientes rubros:

I. Relatoría de hechos

5. El 15 de enero de 2019, personal de la Delegación Étnica de este Organismo con sede en Papantla recibió la queja presentada por el V1, quien manifestó hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, siendo los siguientes:

¹ En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16, 175 y 177, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

- 5.1 “[...] Interpongo formal queja en contra de la C. [...], Agente Municipal Constitucional de la Loc. Pabanco, municipio de Papatla, Veracruz y de sus policías auxiliares que resulten responsables ya que el día 14 de enero de 2019, como a las 12:00 horas del día cuando regresaba del campo, un policía auxiliar de mi comunidad de nombre [...], me empezó a reclamar sobre un conflicto que se suscitó con T3 ya que sus pollos se pasaron al predio de mi casa y comieron un alimento que tenía veneno y que yo puse para matar a los tlacuaches y dice que se le envenenaron siete pollos, pero de eso ya había hablado T1 con la agraviada y habían acordado como se le iba a pagar. No obstante, cuando el citado me vio me empezó a molestar y luego me jaló mi mochila donde llevaba mi herramienta de trabajo, entre ellos mi machete en su funda y entonces yo alcancé a sacarlo y forcejeamos con él y luego llegó... [...] y entre ambos me sometieron arbitrariamente y luego me esposaron y me llevaron al salón de usos múltiples que se ocupa como Agencia Municipal y llamaron a la Agente Municipal y ésta empezó a tratar de resolver el problema de los pollos y como yo dije que me arrestaran mejor, ella dijo que no y le exigió a mis familiares una multa de mil cuatrocientos pesos, porque dijo que así sacaba para su comida. Aclaro que la multa que se pagó no es de mil cuatrocientos, sino de mil pesos, más aparte me exige mil cuatrocientos pesos para la agraviada quien pide 200 pesos por pollo [...]” [Sic]

II. Competencia de la CEDHV:

6. Las instituciones públicas de derechos humanos, como esta Comisión, son medios cuasi jurisdiccionales y su competencia está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 67, fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, este Organismo se declara competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

8. En razón de la **materia** *-ratione materiae-*, al considerar que los hechos podrían ser constitutivos de una violación a los derechos a la libertad personal y seguridad jurídica.

9. En razón de la **persona** *-ratione personae-*, porque las presuntas violaciones son atribuidas a la Agente Municipal y Policías Auxiliares de la Localidad de “Pabanco”, Municipio de Papatla, Veracruz.

10. En razón del **lugar** *-ratione loci-*, porque los hechos ocurrieron en territorio veracruzano.

11. En razón del **tiempo** *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos ocurrieron el 14 de enero de 2019 y la solicitud de intervención a este Organismo fue realizada el día 15 de ese mes y año. Es decir, se presentó dentro del término previsto por artículo 121 del Reglamento Interno.

III. Planteamiento del problema

12. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión, determinar si los hechos investigados constituyeron o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- a. Determinar si el 14 de enero de 2019, policías auxiliares de la Localidad de “Pabanco”, del Municipio de Papantla detuvieron ilegalmente al C. V1, por órdenes de la Agente Municipal de dicha Localidad.
- b. Determinar si la Agente Municipal de la Localidad de “Pabanco”, del Municipio de Papantla, impuso al C. V1 una multa por la cantidad de \$ 1,000. 00 (mil pesos 00/100 M.N.), para dejarlo en libertad.
- c. Establecer si la Agente Municipal de la Localidad de “Pabanco” del Municipio de Papantla obligó al C. V1 a establecer un acuerdo para pagar la muerte de unos pollos.

IV. Procedimiento de investigación

13. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- a. Se recibió la queja del C. V1.
- b. Se recabó el testimonio de las personas que presenciaron los hechos.
- c. Se solicitaron informes al H. Ayuntamiento de Papantla, Veracruz.
- d. Se llevó a cabo el análisis de todas las constancias que integran el expediente *sub examine*

V. Hechos probados

14. En este sentido, se procede a establecer los hechos que han quedado comprobados:

- 14.1 El 14 de enero de 2019, policías auxiliares de la Localidad de “Pabanco”, del Municipio de Papantla, detuvieron ilegalmente al C. V1, por órdenes de la Agente Municipal de dicha Localidad.

14.2 No se acreditó que la Agente Municipal de la Localidad de “Pabanco”, del Municipio de Papantla, impusiera al C. V1 una multa por la cantidad de \$ 1,000. 00 (mil pesos 00/100 M.N.), para dejarlo en libertad.

14.3 No se acreditó que la Agente Municipal de la Localidad de “Pabanco” del Municipio de Papantla obligó al C. V1 a establecer un acuerdo por la muerte de unos pollos.

15. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo.²

16. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos involucrados, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial;³ mientras que en materia administrativa corresponde al superior jerárquico del servidor público responsable.⁴

17. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos que comprometen la responsabilidad institucional del Estado.⁵

18. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida.⁶

² Cfr. SCJN. *Contradicción de tesis 293/2011*, Sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁴ V. SCJN. *Amparo en Revisión 54/2016*, Sentencia de la Primera Sala de 10 de agosto de 2016.

⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

19. Así, la materia de esta resolución se circunscribe a determinar si los hechos en análisis constituyen o no violaciones a derechos humanos y a determinar el alcance de la obligación de reparar el daño a las víctimas.

20. No se acreditó que el 14 de enero de 2019, la Agente Municipal de la Localidad de “Pabanco”, del Municipio de Papantla, impusiera a la víctima el cobro de una multa de \$ 1,000.00 (mil pesos 00/100 M.N.), con motivo de la detención ilegal de la cual fue objeto. Esto es así, porque la autoridad negó los hechos e informó que el señor V1 llegó a acuerdo verbal con T3 por la muerte de sus pollos, señalando desconocer el monto de lo acordado. Sin que este Organismo cuente con material probatorio para desvirtuar dicha versión, contrario a ello el dicho de la autoridad se robustece con lo manifestado por T3 quien refirió que derivado del acuerdo pactado con el Señor [...] éste le pagó la cantidad de \$ 2,400.00 (dos mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.).

VI. Derechos violados

Derecho a la libertad personal

21. El derecho a la libertad personal es reconocido en diferentes tratados de derechos humanos y en la CPEUM. El artículo 16 de la Constitución establece que nadie puede ser molestado en su persona, ni privado de su libertad, sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por autoridad competente. Las excepciones a esta regla son el delito flagrante y el caso urgente.

22. Esta disposición proporciona una cobertura amplia a la libertad de las personas. De tal manera, que las interferencias a la libertad personal solo son legítimas a través de las formas que la CPEUM prescribe. Cuando suceden de otro modo, el análisis de regularidad debe ser particularmente riguroso, ya que la finalidad de este artículo es limitar la esfera de acción de la autoridad administrativa para interferir arbitrariamente en la libertad de las personas. De este modo, deben ocurrir circunstancias muy específicas y excepcionales para que las restricciones a la libertad personal sean legítimas⁷.

23. A nivel internacional, el primer documento en reconocer este derecho fue la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸. Según su artículo 9, “nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”. Por su parte, el artículo 7 de la CADH, señala que todas las personas tienen

⁷ SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014*, Sentencia del Pleno de 22 de marzo de 2018, párr. 50 y 53.

⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

derecho a la libertad y la seguridad personal. Por lo mismo, nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

24. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reiterado que el artículo 7 de la CADH tiene dos tipos de regulaciones: una general y otra específica. La general se encuentra en el primer numeral “toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personales”. Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegal o arbitrariamente⁹.

25. En tal virtud, cualquier restricción a la libertad personal es ilegal cuando se ejecuta al margen de la ley.

26. En el presente caso, está demostrado que el 14 de enero de 2019, elementos de la policía auxiliar de la Localidad de “Pabanco”, Municipio de Papantla, Veracruz, por órdenes de la Agente Municipal de esa Localidad detuvieron ilegalmente al C. V1.

27. En efecto, aproximadamente a las 12:00 horas del día de los hechos, el ciudadano [...] se dirigía a su domicilio ubicado en la Localidad de “Pabanco”, cuando fue intervenido por un elemento de la Policía Auxiliar de ese lugar, quien le reclamó por el envenenamiento de siete pollos propiedad de T3; y posteriormente con el apoyo de otro policía fue trasladado a las instalaciones de la Agencia Municipal.

28. Los policías auxiliares de “Pabanco”, en un inicio manifestaron que efectivamente en esa fecha detuvieron a la víctima por órdenes de la Agente Municipal, la C. [...], sin brindar mayor explicación del motivo de su detención, pues únicamente señalaron que durante la intervención el señor [...] se comportó agresivo.

29. Posteriormente, los elementos de la policía auxiliar se contradijeron pues uno de ellos señaló que la víctima fue detenida por su conducta agresiva, toda vez que cuando le reclamó por el conflicto que tenía con T3, procedió a agredirlo, motivo por el cual con ayuda de un compañero procedió a someterlo y ponerlo a disposición de la Agente Municipal.

30. En ese orden ideas, este Organismo advierte que la detención de la víctima tuvo como objetivo hacer que el señor [...] pagara a T3 sus pollos, los cuales murieron envenenados por éste. Lo anterior es así, porque los policías auxiliares pusieron a disposición de la Agente Municipal a la víctima, para que allí pactara un acuerdo con la parte agraviada.

⁹ Corte IDH. Caso Fleury y Otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 53.

31. No obstante, dicha detención resulta ilegal toda vez que los hechos que motivaron que la víctima fuera llevado a la Agencia Municipal ocurrieron antes de la detención. Es decir, no se actualizaba la flagrancia.

32. En efecto, la Agente Municipal de “Pabanco” arbitrariamente requirió al señor V1 para que reparara el daño a T3. Esto es así, porque durante el tiempo que la víctima estuvo detenido pactó con T3 pagarle sus pollos. Lo que fue corroborado con los testimonios de T1, T2, T3 y T4, quienes señalaron que efectivamente en la Agencia Municipal se llegó a un acuerdo.

33. De todo lo anterior, se desprende que elementos de la policía auxiliar detuvieron ilegalmente a la víctima por órdenes de la Agente Municipal, [...] y lo presentaron ante ella, para llegar a un acuerdo con T3 por la muerte de sus pollos, mientras se encontraba privado de la libertad de manera ilegal.

34. Por lo anterior, se concluye que los elementos de la Policía Auxiliar y la Agente Municipal de Pabanco, Papantla, son responsables de violar el derecho a la libertad personal del C. V1, al haberlo detenido sin que existiera orden judicial, flagrancia o caso urgente.

Obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos

35. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen las violaciones sufridas.

36. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integra y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

37. Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por la violación de los derechos humanos descritos y probados en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

Satisfacción

38. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas, por lo que con base en el artículo 72 de la Ley Estatal de Víctimas, el H. Ayuntamiento de Papantla, Veracruz deberá girar las instrucciones correspondientes para que se inicie un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos demostradas en este caso.

Garantías de no repetición

39. Las garantías de no repetición, son consideradas tanto como una de las formas de reparación a víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

40. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora, se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas de violaciones a derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

41. Bajo esta tesitura, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, el H. Ayuntamiento de Papantla, Veracruz deberá girar instrucciones para que se capacite eficientemente a los servidores públicos involucrados, en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, específicamente en relación al derecho a la libertad personal.

42. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación

Recomendaciones específicas

43. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 126 fracción VIII de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I,

III, 6 fracciones I, II, IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25, y demás aplicables de la Ley número 483 de la CEDHV; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

VII. Recomendación 135/2020

AL PRESIDENTE MUNICIPAL, SINDICA UNICA Y REGIDORES DEL H. AYUNTAMIENTO DE PAPANTLA, VERACRUZ P R E S E N T E S.

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1 párrafos primero, segundo y tercero, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 4, 67 fracción II, inciso a), 76, 80 de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 17, 18, 35 fracciones XXV inciso h, XLVIII, 36, 61, 62, 151 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, deberán girar sus instrucciones a quien corresponda, para que:

- a) Se inicie un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos demostradas en este caso.
- b) Se capacite eficientemente a los servidores públicos involucrados, en materia de respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, específicamente en relación al derecho a la libertad personal.
- c) Se evite cualquier acción u omisión que implique victimización secundaria del C. V1.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4, fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y 181 de su Reglamento Interno, se les hace saber que disponen de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no.

En caso de aceptarla, disponen de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

En caso de que no se reciba respuesta o no sea debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM, deberán fundar, motivar y hacer pública tal negativa

TERCERA. En este último supuesto, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que expliquen el motivo de la misma.

CUARTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la víctima un extracto de la presente Recomendación.

QUINTA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, elabórese la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3, fracción XXXIII y 56, fracción III de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

Presidenta